SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

NOTA

EL ART. 42 LOREG Y LOS DECRETOS DE CONVOCATORIA DE ELECCIONES A ASAMBLEAS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS CUYOS PRESIDENTES HAN PASADO A DISPONER DE LA FACULTAD DE DISOLUCIÓN ANTICIPADA: DUDAS INTEPRETATIVAS

por Olga Herraiz Serrano
Letrada de las Cortes de Aragón
Profesora Asociada Doctora de Derecho Administrativo

Como es sabido, una novedad institucional de los denominados Estatutos de segunda generación en el caso de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE ha consistido en apoderar a los Presidentes de los respectivos ejecutivos para la disolución anticipada de sus Asambleas legislativas. Ilustran este particular los arts. 23.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (tras la LO 1/2006, de 10 de abril); 52 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; 52 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; 37 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; y 27 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Con motivo de la publicación de los decretos de convocatoria de diversas elecciones autonómicas para el próximo 22 de mayo (coincidiendo con las elecciones locales), interesa analizar la interpretación que las cinco Comunidades Autónomas citadas han efectuado del art. 42 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), al que remiten expresamente las leyes electorales de la mayoría de aquellas para la realización de la convocatoria. En efecto, la expedición de los cinco decretos que ahora nos interesan el pasado 28 de marzo y su publicación oficial y entrada en vigor al día siguiente[1] parecerían situar a dichas Comunidades en la órbita del art. 42.3 LOREG, a cuyo amparo, precisamente, el Estado, mediante Real Decreto 424/2011, también fechado el 28 de marzo y publicado en el BOE el día 29, convocó elecciones locales y a las Asambleas de Ceuta y Melilla para el mismo 22 de mayo. Sin embargo, dicha interpretación de que las Comunidades de referencia habrían aplicado el apartado tercero del art. 42 LOREG debe ceder ante la literalidad de éste pues, junto a la convocatoria de las elecciones locales, lo que allí se regula es la de las "elecciones a Asambleas legislativas de Comunidades Autónomas cuyos Presidentes de Consejo de Gobierno no tengan expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico la facultad de disolución anticipada", circunstancia en la que, como se ha visto, ya no se encuentran la Comunidad Valenciana ni la de las Illes Balears, ni tampoco Aragón, Castilla y León o Extremadura.

Si acudimos a la exposición de motivos de los cinco decretos de convocatoria, tres de ellos invocan expresa, pero genéricamente, el art. 42 LOREG, sin concretar apartado; uno omite toda referencia a dicho artículo aunque sí cita el correspondiente de la ley electoral autonómica que se remite al mismo (Decreto 1/2011, del Presidente de la Junta de Castilla y León) y, lo que es más coherente, el que resta (Decreto 3/2011, del Presidente de las Illes Balears) dice actuarse de conformidad con lo previsto en el art. 42.1 LOREG.

1. Por orden correlativo de inclusión en el BOE, Decreto 2/2011, de 28 de marzo, del President de la Generalitat, de disolución de Les Corts y convocatoria de elecciones a las mismas; Decreto de 28 de marzo de 2011, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se convocan elecciones a las Cortes de Aragón (repárese, en este caso, la ausencia de numeración); Decreto 2/2011, de 28 de marzo, del Presidente de la Junta de Extremadura, por el que se convocan elecciones a la Asamblea de Extremadura; Decreto 3/2011, de 28 de marzo, del Presidente de las Illes Balears, de disolución y convocatoria de elecciones al Parlamento de las Illes Balears; Decreto 1/2011, de 28 de marzo, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se convocan elecciones a las Cortes de Castilla y León.

fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

Recuerdo que este apartado es el que regula la convocatoria de elecciones autonómicas cuando el Presidente de la Comunidad haga uso de su facultad de disolver la Asamblea, cosa que efectivamente hace el Presidente balear, coincidiendo en este punto con el Decreto 2/2011, del President de la Generalitat valenciana, pero difiriendo de los demás, pues los respectivos Parlamentos no han sido disueltos.

Se plantean, entonces, varias cuestiones interpretativas. La primera, la que motiva este análisis, es la falta de adaptación del art. 42 LOREG tras la aprobación de algunos Estatutos de segunda generación. La segunda, la de la si la disolución anticipada se concebía para estos casos de agotamiento de la legislatura o si, más bien, aun pudiendo disolverse el Parlamento a dos meses de la expiración del mandato, algunos Estatutos parecen contemplarlas como hipótesis alternativas. Finalmente, concluiremos con la necesidad de efectuar interpretaciones sistemáticas de la legislación en vigor, que debieran haberse plasmado en las exposiciones de motivos de los decretos de convocatoria de las elecciones autonómicas, máxime cuando la necesaria racionalidad de hacerlas coincidir con las elecciones locales parecía impedir soluciones maximalistas.

El art. 42 LOREG contiene tres apartados, que regulan otros tantos supuestos de convocatorias electorales a Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas según los Presidentes de sus ejecutivos hagan uso de su facultad de disolución, no la utilicen o no dispongan de ella, respectivamente. La diferencia se traduce en plazos distintos para la expedición de los correspondientes decretos y en fechas también diversas de celebración de las elecciones. Debiendo descartarse, como se ha visto, la aplicación del apartado tercero de dicho precepto en el supuesto de las cinco Comunidades Autónomas analizadas, debemos concluir que Baleares y la Comunidad Valenciana se ampararían en el art. 42.1 LOREG toda vez que, en ambas, se han disuelto sus Parlamentos. Eso sí, las dos Comunidades habrían esperado a expedir el decreto de convocatoria electoral en fecha respecto de la cual el día quincuagésimo cuarto posterior, a que se refiere aquel apartado, resultara ser el 22 de mayo para hacer coincidir las elecciones con las locales que, por mandato del art. 42.3 LOREG, deben celebrarse el cuarto domingo de mayo del año que corresponde. No obstante, sólo la exposición de motivos del Decreto del Presidente de las Illes Balears lo razona expresamente al señalar:

> "A fin que coincidan las elecciones al Parlamento de las Illes Balears con las elecciones a los Consejos Insulares de Mallorca, de Menorca y de Ibiza y con las elecciones locales, es necesario que el Presidente de las Illes Balears ejerza la facultad de disolución anticipada del Parlamento que le otorga el artículo 55 del Estatuto de Autonomía. La disolución ha de acordarse por decreto en el que se convocarán, a su vez, elecciones y se identificarán los requisitos exigidos en la legislación electoral aplicable".

Nada de esto afirma el Decreto del Presidente de la Generalitat valenciana, pese a lo cual debe entenderse subyacente el mismo razonamiento porque, de lo contrario, habría resultado otra la fecha de las elecciones autonómicas.

Pasemos a analizar ahora el caso de las otras tres Comunidades Autónomas en las que, no habiéndose procedido a la disolución de sus Asambleas y, por tanto, descartada con ello la aplicación del art. 42.1 LOREG, únicamente nos restaría el segundo apartado para tratar de justificar la expedición de los decretos de convocatoria de elecciones autonómicas. Sin embargo, es evidente que no se amparan en aquél porque, entonces, los mencionados decretos habrían debido expedirse "el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato de las respectivas Cámaras" (2 de mayo), publicarse al día siguiente en el Boletín Oficial de la Comunidad (3 de mayo) y señalado, como fecha de las elecciones, "el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria" (26 de junio). Es decir, que, disponiendo su celebración para el próximo 22 de mayo, se habrían incumplido los plazos prescritos por el apartado segundo del art. 42 LOREG con el razonable, pero no explicitado propósito de concentrar en un solo día los dos procesos electorales, en lo

fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

que se supone una interpretación sistemática de los distintos apartados de la LOREG, que, como hemos tratado de demostrar, no contempla el supuesto de concurrencia de elecciones locales con autonómicas en Comunidades cuyos Presidentes, disponiendo de la facultad de disolver la Asamblea, agoten el mandato sin ejercerla.

A la vista de lo anterior, nos planteamos si acaso la disolución anticipada se concibe en puridad para no simultanearla con el agotamiento de la legislatura y si la literalidad de algunos Estatutos de Comunidades del art. 143 CE, pero de segunda generación, podría abonar la hipótesis de que fueran alternativas. Por ejemplo, curiosamente, en una interpretación literal, parecería ser ésa la conclusión al leer el Estatuto balear:

> "Artículo 52. *Causas de finalización de la legislatura*
>
> La legislatura finaliza por expiración del mandato al cumplirse cuatro años de la fecha de las elecciones. Puede finalizar también, anticipadamente, si no tiene lugar la investidura del Presidente o de la Presidenta de las Illes Balears. Finalizará de manera anticipada por disolución acordada por el Presidente o la Presidenta del Gobierno de las Illes Balears".

Y asimismo, podría llevarnos a idéntica suposición el tratamiento que, en sede de estatuto de los diputados, hace el art. 18.4 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura:

> "4. Sin perjuicio de otras causas, los diputados cesan a los cuatro años de su elección o en la fecha de publicación oficial del decreto de convocatoria de elecciones, tanto en el caso de disolución anticipada como en el de agotamiento de la legislatura. No obstante, los miembros de la Diputación Permanente continúan en el ejercicio de sus funciones hasta la constitución de la nueva Cámara".

Es evidente, sin embargo, que un planteamiento semejante no reviste el más mínimo contraste teórico ni práctico porque, aunque la disolución a dos meses de la expiración del mandato, no tenga más consecuencias que la relativas a la entrada o no en juego de la Diputación Permanente y otras de organización interna del Parlamento, si un Presidente autonómico ha sido apoderado con la facultad de disolución anticipada, la misma únicamente se sujeta a los límites estatutariamente previstos, entre los que no encontramos la prohibición de ejercerla cuando se halle a punto de expirar el mandato. Sea como fuere, tampoco parece lógica la salida de que, para cumplir estrictamente con el art. 42 LOREG en los términos actuales y si se quiere, como es coherente por razones, entre otras, de economía del gasto público, hacer coincidir las dos convocatorias electorales, la de las autonómicas aboque en todo caso a ejercer la disolución anticipada de la respectiva Asamblea legislativa.

En definitiva, todo nos lleva a reclamar una adaptación de dicho precepto a la nueva realidad surgida de los Estatutos de segunda generación, que las exposiciones de motivos de los decretos de convocatoria de las próximas elecciones autonómicas debieran haber puesto ya de manifiesto. ■

fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico